

Morten Ougaard
September 1996

POLITISK INTERNATIONALISERING OG BUSINESS SYSTEMERS KONVERGENS¹

1. Indledning

Politikkens internationalisering og business systemers konvergens er to temaer, der normalt ikke sættes i sammenhæng. Baggrunden for dette paper er en stadigt stærkere fornemmelse af, at de to temaer har ret så meget med hinanden at gøre, og samtidig en fornemmelse af at det er på tide at man retter forskningsmæssig opmærksomhed specifikt mod denne sammenhæng og prøver at få hold på den teoretisk med henblik på en nærmere empirisk udforskning. Den første fornemmelse deler jeg formentlig med mange, mens den anden først nu ser ud til at blive mere udbredt.

Det følgende er et forsøg på at indkredse problemstillingen nærmere. Det former sig som en præsentation og diskussion af nogle foreliggende teoretiske indfaldsvinkler, der er relevante for tematikken, efterfulgt af nogle overvejelser over hvorledes man kan komme videre. Hvad drejer processen sig om, og hvorledes skal en teoretisk ramme for den nærmere analyse af den udformes, er spørgsmålene. I sagens natur er der tale om foreløbige overvejelser, der sigter på en første afklaring af problemfeltet, og nok så meget har karakter af oplæg til videre diskussion.

Som en første indkredsning af problemstillingen kan man pege på, at der er to metaforer på færde i diskussionerne. På den ene side et billede af internationalisering i bred forstand - inklusive de politiske aspekter - som karakteriseret ved liberalisering, åbning, ensretning, fjernelse af forskelle og barrierer og nedbrydning af mure. Og på den anden side et billede af institutionsdannelse, opbygning af strukturer, en udvikling af en international politisk overbygning i betydningen et sammensat nationalt-internationalt politisk system. Ingen af billederne er entydige: i det første kan man også pege på forskelle og barrierers fortsatte reproduktion og i det andet kan man pege på områder, hvor der ikke udvikles regimer, ikke dannes organisationer osv., med andre ord hvor det internationale systems anarkiske karakter består. Men det ændrer ikke ved, at de to metaforer hver især fanger essensen i et centralt tema i diskussionerne. Pointen er at de to metaforer - nedrivning og opbygning - ikke skal forstås som to modsatrettede tendenser, men som to sider af samme sag, og at opgaven er, frem for at hæfte sig ved den ene eller den anden af de to metaforer, at forsøge at rette blikket mod processen i sin helhed.

¹ Artiklens synspunkter står helt for egen regning. Men jeg har haft udbytte af diskussioner med Sven Bislev i en tidlig fase af arbejdet og Kevin McGovern i en sen. Tak for det.

En anden måde at indkredse emnet på, er at kridte diskussionsbanen op ved hjælp af 3 citater, der udtrykker hver sin indgangsvinkel til og opfattelse af problemstillingen. Det første skyldes Richard Whitley, der i *Business Systems in East Asia*² skriver følgende:

".. competition between firms from different business systems for domination of world markets is a struggle between different ways of structuring forms of economic organization and the dominant social institutions which generated and reproduced them." (p 250)

".. international markets and competitive logics will reflect the competitive struggle between firms and institutions embedded in national contexts which may generate novel - that is, non-national - ways of organizing economic activities on a global basis, but these will still be connected to national political, financial, and social systems." (p 255)

"International configurations of hierarchy-market relations reflect competitive struggles between national and regional business systems and will not become distinct, separate business systems until more distinctly international and supra-national institutions are established." (p 257)

Det andet citat er fra et OECD studie fra 1994³ hvor Scott H. Jacobs skriver:

"Regulatory actors and processes are crossing national, regional, and local borders ... As a result, a web of formal and informal intergovernmental regulatory relationships is emerging in the OECD area (and beyond) that simultaneously empowers and constrains governments with respect to their ability to solve problems through regulation" (p 15)

".. a comprehensive view of regulatory co-operation reveals an intricate network of vertical and horizontal links between all levels of government, often stretching from the lowest to the highest levels. That is, regulatory systems in the OECD area are growing progressively more complex and multi-layered." (p 17)

"Impacts on the functions and organisations of national governments arising from these and similar developments are not isolated or short-term occurrences. Rather, they are part of a profound and long-term change, stretching across a widening spectrum of policy issues, in the way governments define and solve problems." (p 22)

Endelig skriver Evan Luard i bogen *The Globalization of Politics*⁴ følgende:

"World Society becomes a single, interrelated political organism" (p 4).

"Modern politics, in other words, is global politics" (p 5).

"The relevant unit of political activity today is thus no longer the national state but the world political system (p 17).

2. Whitley, Richard, *Business Systems in East Asia. Firms, Markets and Societies*. London: Sage 1992.

3. Scott H. Jacobs, "Regulatory co-operation for an interdependent world: issues for government", Chapter 1 i OECD, *Regulatory co-operation for an interdependent world*. OECD Public Management Studies 1994.

4. Luard, Evan, *The Globalization of Politics. The Changed Focus of Political Action in the Modern World*, Houndmills: Macmillan 1990.

Luards position er selvsagt ekstrem, og de færreste vil nok tilslutte sig den. Men ud fra en simpel fremskrivning af aktuelle udviklingstendenser kan der argumenteres for, at vi bevæger os i den retning. Overfor Luards position står så Whitleys, hvor nationale forskelle i business systemer og deres institutionelle, samfundsmæssige forankring fortsat er fremherskende, og hvor vi er langt fra at have udviklet egentligt internationale, endsige globale, business systemer med tilhørende samfundsmæssige internationale eller globaliserede institutionelle rammer. Og i mellem de to står OECD studiet, der peger på at i hvert fald OECD-området er inde i en proces, der går i retningen fra Whitleys billede af situationen til Luards, omend på en noget mere kompleks og flerdimensional måde end signaleret af Luards spidsformuleringer.

Det er ikke vanskeligt at foreslå en dynamik, der kan være drivkraften i denne proces. Coleman formulerer den for eksempel som to sammenhængende hypoteser, der lyder således: "globalization will encourage considerable convergence in economic structures; convergence in economic structures will favour, in turn, increasing similarities in political structures."⁵ Dette er naturligvis et meget simpelt billede. Der kan opstilles andre mulige kausaldynamikker, og det vil være forfejlet kun at hæfte sig ved de dynamikker, der peger på konvergens. Der må også forventes at være kræfter, der trækker i retning af fortsat produktion og reproduktion af divergens, hvad Coleman da også peger på. De empiriske resultater af hans analyse af den finansielle sektor viser netop, at hypoteserne kun delvist holder, og at der også er tendenser i den modsatte retning. Vi befinder os altså i et spændingsfelt mellem fortsat produktion og reproduktion af nationale forskelle, og en generel tendens til internationalisering, globalisering og konvergens. Pointen er således at spændvidden mellem synspunkterne peger på en dialektisk proces, der både rummer konvergens og divergens. Endvidere er pointen, at netop dette spændingsforhold mellem modsatrettede tendenser udgør et af de væsentligste brydningsfelter for nutidens samfundsudvikling, da nationale systemer i stadigt stigende grad præges af de internationale omgivelser, mens omvendt den internationale dynamik i en eller anden forstand er et resultat af samfundsmæssige processer der foregår internt i samfundene. Vi har derfor at gøre med en både interessant og relevant genstand for nærmere udforskning. Temaet for denne forskning kan foreløbigt beskrives som forholdet mellem internationalisering og globalisering på den ene side, og nationale systemers reproduktion og forandring på den anden side.

Internationalisering er en bred samfundsmæssig proces, der omfatter økonomiske, politiske, sociale og kulturelle aspekter. Groft sagt kan man tale om økonomiens internationalisering, politikken internationalisering og det civile samfunds internationalisering.⁶ Termen globalisering anvendes i litteraturen på forskellig vis, men generelt med henblik på at fremhæve en intensivering af internationaliseringsprocesserne, der menes at finde sted i disse år.⁷ I den økonomiske litteratur er globalisering dog kommet til at betyde noget forholdsvis præcist, nemlig en

5. Coleman, William D., *Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change*, Basingstoke: Macmillan 1996, p 227.

6. Jvf Ougaard, "The U.S. State in the New Global Context" *Cooperation and Conflict* 27 (2), june 1992, genoptrykt i Owioye (ed), *Understanding the New World Order*, Ibadan: College Press 1993.

7. For oversigter se Robertson, Roland, *Globalization. Social Theory and Global Culture*. London: Sage 1992 og Waters, Malcolm, *Globalization*. London & New York: Routledge 1995.

markant tættere organisering af “business-aktiviteter” på tværs af landegrænser. Komponenterne i denne globaliseringsproces er dels transnationale selskabers firmainterne integrerede produktions-, distributions- og organisationsnetværk på tværs af landegrænser, dels tæt-tere netværkssamarbejde mellem adskilte firmaer, ligeledes på tværs af landegrænser.⁸ Dette fænomen vil i det følgende blive betegnet som økonomisk globalisering i streng forstand, mens termen globalisering anvendes bredt som betegnende en intensiveret internationaliseringsproces.

Temaet er ikke globalisering og internationalisering blot og bart, men involverer også nationale systemers reaktion på og bidrag til globaliseringsprocessen. De enkelte nationale samfund er både reagerende på og bidragende til processens forskellige aspekter, og globaliseringsprocesserne er i sidste ende et produkt af udviklinger i nationale samfund. Problemstillingen kan derfor forfølges både nationalt, dvs internt i de enkelte samfund, og internationalt i samspillet mellem overvejende nationalt forankrede virksomheder⁹, de nationale stater og civilsamfundene.

I det *nationale* perspektiv kan problemstillingen bl.a. udmøntes i en diskussion af globalisering og velfærdsstater, hvor hovedspørgsmålet er, hvorledes nationale velfærdsstater udfordres af den økonomiske globaliseringsproces og hvorledes de reagerer på denne udfordring. En nærmere redegørelse for denne diskussion og de forskningsmæssige spørgsmål den rejser med fokus på de vesteuropæiske velfærdsstater findes i Sven Bislevs projektbeskrivelse.¹⁰ Andre relevante tematiseringer vedrører globaliseringens konsekvenser for nationale politiske og administrative processer, herunder spørgsmålet om konsekvenser for demokratisk legitimitet og accountability, og spørgsmålet om der sker en tendentiell magtforskydning fra parlamenter til embedsværk.¹¹

I det *internationale* perspektiv samler interessen sig om hvad der i bred forstand kan kaldes *politisk internationalisering*. Her tænkes på den stadigt tættere regimedannelse i det internationale samfund, herunder den hastige tilvækst i folkeretlige regler ikke mindst angående regulering af økonomiske aktiviteter, og det tættere samarbejde mellem især industrilanden administrative myndigheder, samt den generelle globale tilvækst i antallet af interguvernmentale organisationer.¹² En udbredt definition på

8. Dicken, Peter. *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity*. 2nd edition. London: Paul Chapman 1992, Dunning, John H. *The Globalization of Business. The Challenge of the 1990s*. London & New York: Routledge 1993, Howells & Wood *The Globalization of Production and Technology*. London & New York: Belhaven Press 1993, Nunnenkamp, Gundlach & Agarwal *Globalization of Production and Markets*. Tübingen: Mohr (Kieler Studien no 262) 1994, OECD, *Globalisation of industrial activities. Four Case Studies: Auto Parts, Chemicals, Construction and Semiconductors*, Paris 1992.

9. Der gives således tilslutning til den dominerende opfattelse, at de transnationale selskaber helt overvejende er forankret i ét hjemland men opererer på tværs af landegrænser, mens multinationale selskaber i betydningen selskaber uden forankring i ét hjemland fortsat er en ret sjælden undtagelse.

10. Bislev, *Projektbeskrivelse: Globalisering og europæiske velfærdsstater*. Frederiksberg: IKL 14.2.1996.

11. Jvf. Washington, Sally, “Globalisation and Governance” i *OECD Observer* No 199, April 1996.

12. Brown, Seyom, *International Relations in a Changing Global System. Toward a Theory of the World Polity*, Second Edition. Boulder: Westview Press 1996 (1992), Jacobson, Harold K. *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*. New York: Knopf

internationale regimer lyder: “sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations.”¹³ I de seneste år er en lidt anden sprogbrug måske ved at vinde frem efter forslag fra Robert Keohane. Keohane reserverer regime-begrebet til formaliserede aftaler mellem regeringer, mens termen *institutions* benyttes som overbegreb for internationale “Organizations, regimes and conventions”, hvor conventions betegner ikke formaliserede normer, der i praksis respekteres af regeringerne.¹⁴ Anvendes Keohanes terminologi er pointen den, at der sker en fortsat international politisk institutionsdannelse, der kan tage flere forskellige former. EU samarbejdet kan i øvrigt opfattes som et markant og vigtigt særtilfælde af denne proces med egne unikke karakteristika, men det er vigtigt at fremhæve at processen også foregår i andre regioner¹⁵ og mellem regionerne.

Nationalstaternes og andre aktørers prægning af internationaliseringsprocessen, såvel aktivt som reaktivt finder i høj grad sted i de internationale politiske spil om regimedannelsen, der samtidig virker tilbage på de nationale politiske processer og nationale myndigheders handlemuligheder. Politikens internationalisering involverer således en sammenfletning af nationale og internationale politiske processer, der rejser adskillige spørgsmål af både teoretisk og praktisk interesse.

Det er ofte påpeget, at den traditionelle opdeling mellem forskning i enkeltlandes samfundsmæssige forhold - komparativ politik, komparative business-systems, komparativ samfundsanalyse¹⁶ mv - og forskning i international politik, international økonomi og mere bredt internationale relationer hviler på en kunstig opdeling af et i virkeligheden mere sammenhængende genstandsfelt. Internationaliseringen, og specielt de sidste tiårs uddybede internationalisering, har accentueret dette problem yderligere, og har skærpet behovet for teorier og analyser, der allerede i udgangspunktet søger at overskride denne begrænsning. Som det vil fremgå af nedenstående oversigtlige teorigennemgang er der allerede taget skridt i denne retning, men forskningen må fortsat siges at være i et begyndende stade med hensyn til at løse opgaven. Der er altså tale om et ganske stort og komplekst problemfelt, hvor der så at sige brydes nyt land, både teoretisk og empirisk.

2. Tendenser i aktuel forskning

1984, Luard, Evan, *The Globalization of Politics. The Changed Focus of Political Action in the Modern World*, Houndmills: Macmillan 1990, OECD *Regulatory co-operation for an interdependent world*. OECD Public Management Studies 1994, Washington, Sally. 1996. “Globalisation and Governance” i *OECD Observer* No 199, April 1996.

13. Stephen D. Krasner “Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables” i Krasner (ed), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press 1983.

14. Keohane, “The Analysis of International Regimes. Towards a European-American Research Programme” i Rittberger (ed) 1993.

15. Jvf Fawcett, Louise and Andrew Hurrell (eds), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press 1995.

16. Om feltet komparativ samfundsanalyse se Morten Ougaard, *Notat om komparativ samfundsanalyse: Fagblokkens indhold og videnskabelige forankring*, IKL, HHK, november 1995.

2.1. Business-systems, state-society arrangements og konvergens

I de indledende Whitley-citater blev der refereret til såvel business-systems som deres bredere samfundsmæssige forankring. Det konstituerende for et "business system" er ifølge Whitley dels virksomhedernes karakter, ledelseformer m.v. og dels de relationsmønstre mellem virksomheder, der er fremherskende i det pågældende samfund (17-18). Disse forhold skal imidlertid ses i snæver sammenhæng med nogle baggrundsvariable, der ligeledes er nationalt specifikke. De sammenfattes bredt af Whitley som "national institutions" eller virksomhedernes "institutional environments" og de historiske forudsætninger, dvs de pågældende samfunds "patterns of industrialization." Som det fremgik af citaterne er den internationale økonomiske konkurrence for Whitley en kamp mellem forskellige nationale business systems og "the dominant social institutions which generated and reproduced them". Der peges altså på et bredere politisk-økonomisk og kulturelt samfundsmæssigt perspektiv, og samtidig på den centrale pointe at moderne kapitalistiske samfund er forskellige, og at disse forskelle er vigtige.

Den indsigt, at de markedsøkonomiske samfunds adskiller sig fra hinanden mht markedsstruktur, erhvervslivets organisering, stat-markedsrelationer mv, er Whitley ikke alene om. Man finder den f.eks. hos Hart, der i sin komparative analyse beskriver forskellige "State-Society arrangements" og deres konsekvenser for konkurrenceevnen,¹⁷ man kan finde den i Bailey m.fl.s komparative analyse af forskellige landes erhvervspolitik,¹⁸ og man kan finde den i mere populære fremstillinger som Thurows analyse af konkurrencen mellem Europa, USA og Japan,¹⁹ og i Alberts modstilling af den amerikanske model og "Rhineland-capitalism".²⁰ I øvrigt kan man finde lidt ældre teoretiske forløbere for denne tankegang i den såkaldte "reguleringsskole", der især er lanceret af franske teoretikere som Alain Lipietz og Michel Aglietta men som også havde amerikanske og andre europæiske bidragydere.²¹

Man vil se at denne litteratur har karakter af "komparativ samfundsanalyse", og med vægtningen på de state-society arrangements eller "institutional environments", der især har betydning for den politiske regulering af erhvervslivet, bevæger den sig ind på den komparative politiks område. Det interessante er nu, at hvor litteraturen om varianter af kapitalismen i sagens natur især hæfter sig ved forskellene på de nationale systemer, så har der indenfor komparativ politik forskningen været en vis interesse for *politisk konvergens*.²² Hvor Whitley hæfter sig ved, at internationaliseringen især tager form af en kamp mellem distinkte business-system hvis forskelle fortsat reproduceres, der

17. Hart, *Rival Capitalists: International Competitiveness in the United States, Japan, and Western Europe*, Ithaca & London: Cornell University Press 1992.

18. Bailey, Harte & Sugden, *Transnationals and Governments. Recent Policies in Japan, France, Germany, The United States and France*. London: Routledge 1994.

19. Thurow, Lester, *Head to Head: The Coming Economic Battle Between Japan, Europe And America*, London: Nicholas Brealey 1993.

20. Albert, Michel, *Capitalism against Capitalism*. London: Whurr Publishers 1993.

21. For en kortfattet præsentation og diskussion se Ougaard 1990 p 102 ff.

22. For en oversigt se Bennett, Colin, "Review Article: What is Policy Convergence and what Causes it?" i *British Journal of Political Science* 21 (1991) pp 215-233. Se også Coleman, op.cit., Gummert, Philip (ed), *Globalization and Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar 1996 og analyserne i Keohane & Milner (eds). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press 1996.

Bennett identificerer endvidere 4 typiske processer, hvorigennem konvergens kan finde sted. Det kan ske ved *efterligning*, en proces, der i øvrigt indgår i Colemans analyse af den finansielle sektor, hvor det vises at nationale reguleringer i nogle tilfælde ændres, så de bedre svarer til det i andre lande gældende. Det kan ske ved "*elite-networking*", typisk hvor eksperter fra flere lande uden den store politiske bevågenhed opnår en konvergens mellem landenes regelværker på et givet område. Det kan ske ved *harmonisering*, hvor en mere eksplicit politisk forhandlingsproces fører til konvergens via internationale aftaler, som det kendes fra den europæiske harmoniseringsproces. Endelig kan det ske ved "*penetration*", som typisk går ud på at transnationale selskaber ved deres tilstedeværelse i et værtsland fremkalder reguleringer, der svarer til det i hjemlandet gældende.

[illegible]

 ***** ser ud til
 at være under fremvækst, er påfaldende og kan tages som udtryk for, at der er tale om
 væsentlige og relevante problemstillinger.

Konvergens-litteraturen har altså sin rod i komparativ samfundsanalyse, komparativ politik, komparative business systems m.v. Som det allerede er fremgået har den overordnede tematik også nogle væsentlige internationale komponenter, og jeg vender mig nu mod fremtrædende strømninger i den internationalt orienterede litteratur.

2.2. Regimeteoretisk litteratur:

Regimeteori står som en sådan markant strømning, der har været og er særdeles synlig i kraft af fremtrædende teoretikere, ikke mindst Robert Keohane, og ved i høj grad at have præget indholdet i tidsskriftet *International Organization* i mange år.²⁴ Strømningen er i sjælden grad karakteriseret ved at bidragene samler sig om sammenhængende og ret velafgrænsede problemstillinger, nemlig under hvilke betingelser der opstår varige samarbejds mønstre - regimer- mellem staterne i et anarkisk system, hvilke forhold, der er bestemmende for regimers udvikling, og hvilke konsekvenser regimer har for staternes adfærd. Uden at forenkle voldsomt kan man vel sige, at den centrale bestræbelse i denne strømning har været at formulere to sammenhængende centrale teser, udvikle og raffinere den teoretiske begrundelse for dem og afprøve dem empirisk, nemlig den tese at rationelle stater, der forfølger nationale egeninteresser, under givne omstændigheder vil etablere internationale regimer og andre internationale institutioner, og at sådanne institutioner rent faktisk betyder noget, at "institutions matter". De omstændigheder, der især har påkaldt sig interesse, vedrører især to forhold. For det første den økonomiske internationalisering eller mere bredt formuleret, den voksende "komplekse interdependens" i det internationale system, der generelt og overbevisende hævdes at tilskynde til regimedannelse. For det andet de internationale magt- og hegemoniforholds betydning for regimedannelsen, klart udtrykt i diskussionen af den velkendte tese om "hegemonisk stabilitet", der hævder at klare internationale hegemoniforhold er en nødvendig betingelse for succesfuld regimedannelse.²⁵

23. Bl.a. af helt banale årsager: et tilsyneladende særdeles relevant bidrag til diskussionen, nemlig Berger, Suzanne & Ronald Dore (eds), *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca & London: Cornell University Press 1996, er først ankommet til mit skrivebord under færdiggørelsen af dette paper.

24. En fyldig præsentation med gode diskussioner findes i Rittberger, Volker (ed). *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press 1993. Et nyt interessant bidrag med en god diskuterende teorioversigt er Zacher & Sutton, *Governing Global Networks. International Regimes for Transportation and Communications*. Cambridge: Cambridge University Press 1996.

25. Keohane og Nyes hovedværk *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Princeton: Princeton University Press, 1977 står stadig som den mest udførlige fremstilling af dette teoretiske perspektiv.

Det skal dog med i karakteristikken, at strømningen betoner inddragelsen af ikke-statslige aktører, men kombineret med en fortsat vægtning af statslige institutioners selvstændige rolle og bevarelse af den teoretiske antagelse om rationel statsadfærd. De ikke-statslige aktørers rolle har hele tiden været en formuleret ingrediens i det overordnede paradigme, men først i de senere år er der blevet udviklet abstrakte modeller, der mere systematisk indarbejder disse.²⁶ Bidragene er dog fortsat præget af en traditionel udenrigspolitisk tankegang i den forstand, at fokus er på hvorledes ikke-statslige aktører og interne politiske processer "blander sig" i velkendte udenrigspolitiske spørgsmål, f.eks. interesseorganisationers involvering i handelspolitik. Problemstillingen er typisk hvorledes internationale forhandlings udfald med-determineres af, at de involverede regeringer skal have opbakning til resultatet på hjemmefronten.²⁷ Der spørges således ikke om, hvorvidt selve det internationale politiske spil ændrer karakter, f.eks. ved at nye spørgsmål med indrepolitisk rod sættes på den internationale dagsorden.

Det er karakteristisk for den regimeteoretiske litteratur, at den er meget teoretisk orienteret og typisk anvender spilteoretiske modeller med meget forsimplede antagelser, samt at empiriske analyser overvejende har karakter af afprøvning af abstrakte modeller på enkeltstående cases. Den teoretiske interesse er ganske vist af generaliserende art, men tendensen er fortsat at generelle udsagn testes på enkelt-cases. Der tilstræbes generaliserbare udsagn om træer, men skoven som sådan sættes ikke i fokus. Strømningen har således ikke i større udstrækning interesseret sig for at undersøge mønstre i regimedannelsen, herunder oplagte spørgsmål som hvilke lande, der især er deltagere, og hvilke sagsforhold, der især er genstand for regimedannelse.²⁸ Der forekommer her at være både et behov for at generere et bedre billede af hvad der rent faktisk sker, og oplagte muligheder for at udvikle og afprøve mere nuancerede teorier om regimedannelsens drivkræfter, der medtager sagsforholdenes karakter og deltagerkredsen. Samtidig vil en analyse, der medtager sagsforholdenes karakter, også bidrage til en bedre forståelse af i hvilken udstrækning indrepolitiske forhold slår igennem i regimedannelsen.

2.2 *Nationalstatens suverænitets- og autonomitab*

En anden markant strømning har mere karakter af en diskussion af et fælles tema end af en fokuseret teoriudvikling. Temaet er *internationaliseringens konsekvenser for nationalstaterne*. Det fælles udgangspunkt er erkendelsen af, at de nationale staters autonome råderum og suverænitet ikke er, hvad de har været. Iagttagelsen kan føres tilbage til tidlige interdependensteoretikere som Cooper og Keohane & Nye og til 70'ernes marxistiske diskussion,²⁹ men hvor disse især fokuserede på konsekvenserne for international politik, er det nye at man nu ser både på internationale og indenrigspolitiske effekter. Synspunkterne spænder fra den opfattelse, at staterne på væsentlige områder har oplevet et omfattende autonomitab, til det modstående

26. Evans, Peter B., Harold K. Jacobsen & Robert D. Putnam (eds), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press 1993.

27. Jvf analyserne i Evans m.fl. 1993.

28. En begyndelse er dog gjort i Zacher & Suttons ovenfor nævnte studie.

29. Cooper, Richard N. *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, New York: McGraw-Hill 1968, Poulantzas, Nicos) "Internationalisering af de kapitalistiske produktionsforhold og nationalstaten" i *Oktober* nr 1/2, årg 11974 og Keohane & Nye 1977 op.cit.

synspunkt at staterne fortsat har et betydningsfuldt selvstændigt råderum.³⁰ De forskellige positioner hænger i nogen grad sammen med, at forfatterne fokuserer på forskellige issue-områder og benytter forskellige stater som empirisk reference. Ser man på finansielle forhold og pengepolitik er autonomitabet større end hvis man ser på skattepolitik, sundhedspolitik m.v. Tilsvarende er autonomitabet større for små stater end for store. En tredje position i debatten indtages af forskere, der ikke så meget diskuterer om autonomitabet er stort eller lille, men mere forsøger at indkredse statens og suverænitetetsbegrebets ændrede rolle.³¹

Endelig er der en diskussion af, hvor suveræniteten bliver af: afgiver staterne magt til internationale markeder og transnationale virksomheder, som den fremherskende opfattelse synes at være hos f.eks. Cerny, eller forskydes magten til det internationale politiske felt, i kraft af regimedannelse, politisk integration osv, som forskere som Luard og McMichael mener³². Hermed tematiseres også implicit eller eksplicit forholdet mellem nationale og internationale magtforhold. For nogle implicerer udviklingen, at magten forskydes til transnationale økonomiske interesser, der sætter betingelserne for de nationale myndigheders prioritering af samfundsmæssige mål,³³ mens den for andre peger på et mere kompliceret spil hvor intrasocietale og mellemstatslige magtforhold intereagerer i ikke på forhånd givne mønstre.³⁴

Spørgsmålet om, hvor suveræniteten bliver af, fører over i endnu en strømning, nemlig diskussionen af politikens globalisering og global governance. Før den omtales skal det påpeges, at der i diskussionen af statens suverænitetstab er en mangel på mere differentierede analyser, der undersøger udviklingen på forskellige sagområder og som tydeligere inddrager staternes størrelse som faktor, ligesom spørgsmålet om forholdet mellem intrasocietale og internationale magtforhold kan fortjene en grundigere teoretisk bearbejdning. Endelig skal det bemærkes at diskussionen om nationalstaternes suverænitetstab i mangt og meget ligner konvergensdiskussionen, men at de to debatter tilsyneladende indtil nu er foregået relativt uafhængigt af hinanden. Dette skyldes

30. Repræsentative bidrag i denne debat er Cerny, Philip G. (ed) *Finance and world Politics. Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*. Aldershot: Edward Elgar 1993, Cerny, Philip G. "Globalization and the Changing Logic of collective action" i *International Organization* 49, 4, Autumn 1995, Held, David, "Democracy, the Nation State and the Global System" i David Held (ed) *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press 1991, Hirst & Thompson. *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press 1996, Panitch, Leo, "Globalization and the State" i *Socialist Register* 1994, pp 60-93.

31. Dunning, John, *Globalization: The Challenge for National Economic Regimes*. Dublin: The Economic and Social Research Institute 1993; Keohane, Robert O. "Hobbes's Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society" i Holm & Sørensen (eds) *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder: Westview Press 1995.

32. Luard, Evan, *The Globalization of Politics. The Changed Focus of Political Action in the Modern World*, Houndmills: Macmillan 1990., McMichael, Philip. "The New Colonialism: Global Regulation and Restructuring of the Interstate System" i Smith & Nöröcz (eds), *A New World Order? Global Transformations in the Late Twentieth Century*, Westport: Praeger 1995.

33. F.eks. hos Cerny 1993 og Gill, Stephen, "Knowledge, Politics and Neo-Liberal Political Economy" i Stubbs, Richard & Geoffrey Underhill (eds) 1994, *Political Economy and the Changing Global Order*, Houndmills: Macmillan.

34. F.eks. Stopford & Strange, *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge: Cambridge University Press 1991 og litteraturen om two level diplomacy.

formentlig mere forskningssociologiske omstændigheder, end det skyldes forskelle i genstandsfelter, problemstillinger og paradigmer.

2.4 Politikens globalisering og global governance

De foregående strømninger kan siges at være vokset ud af henholdsvis international politik og komparativ politik/komparativ samfundsanalyse traditionerne. De tager altså udgangspunkt i en traditionel opdeling mellem national og international politik som adskilte sfærer, og indfanger fra disse synsvinkler den begyndende opløsning af skellet mellem dem. Global governance litteraturen retter mere direkte opmærksomheden mod den nye sammenflettede nationale og internationale politiske konfiguration, der er under dannelse.

Et yderpunkt i denne diskussion repræsenteres af den allerede citerede Luard,³⁵ for hvem der er sket en definitiv forskydning af de politiske processer til det internationale niveau. Effektiv påvirkning af den samfundsmæssige udvikling kan ikke længere finde sted på nationalt plan, men foregår allerede de facto i et internationalt politisk system - "the global polity" - hvis meget sammensatte karakter Luard giver nogle foreløbige bidrag til at beskrive. Denne position må som sagt fortsat betegnes som ekstrem, de fleste teoretikere vil kun tale om tendenser i den nævnte retning, for eksempel som sammenfattet i det ligeledes citerede OECD-studie, hvor der tales om et komplekst, "multilayered regulatory system".

Typisk for litteraturen er snarere, at man hæfter sig ved et misforhold mellem et forøget behov for "global governance" og det internationale politiske systems manglende leveringsdygtighed. For nogle gør dette "governance-deficit" sig især gældende på områder som håndtering af globale miljø-, udviklings- og menneskeretsproblemer,³⁶ mens andre hæfter sig ved et udækket behov for globale reguleringer eller samordning af nationale reguleringer, der kan fremme den økonomiske internationalisering yderligere.³⁷ Fælles for litteraturen er imidlertid, at den retter opmærksomheden mod et sammensat nationalt/internationalt politisk felt som en arena, hvor den autoritative samfundsmæssige allokeringssproces i stigende grad finder sted. Hvad der mangler synes at være mere empirisk velfunderede analyser af, hvor fremskreden processen er, samt nærmere analyser af de internationaliserede politiske processer, herunder især hvorledes samspillet mellem det nationale og internationale niveau foregår.

3. Diskussion

35. Luard 1990 op.cit.

36. Således hovedparten af bidragene i Brecher, Brown Childs & Cutler (eds) *Global Visions: Beyond the New World Order*. Boston: South End Press 1993, samt den policyorienterede Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*. New York: Oxford University Press 1995. Findes også på dansk: *Det globale nabolag*, København: FN Forbundet 1995.

37. Dunning 1993 og diskussionen i Kenen, Peter B (ed). *Managing the World Economy. Fifty Years After Bretton Woods*. Washington D.C.: Institute for International Economics 1994.

Jeg har nu omtalt fire diskussionstemaer, der alle vedrører forholdet mellem det nationale og det internationale i lyset af internationaliserings- og globaliseringsprocesserne. I kort form er de fire temaer nationale politisk-økonomiske systemers konvergens, tendensen til tættere regimedannelse i det internationale samfund, nationalstaternes autonomitab og udviklingen af en foreløbigt upræcist karakteriseret "global polity". Det skal bemærkes, at der kunne føjes flere temaer til gennemgangen. Alene indenfor international politik forskningen kan man pege på overskrifter som politisk integration og international organisation, der i en eller anden forstand beskæftiger sig med de samme emner som regimelitteraturen, og man vil kunne pege på diskussionen af det internationale system som et "modnende anarki", der især forbindes med Barry Buzans navn. Det skal også bemærkes, at hele *regionaliseringsdiskussionen* er særdeles relevant i sammenhængen, da alting tyder på, at både konvergens og regimedannelse skrider hastigere frem regionalt end globalt. Men en inddragelse af regionaliseringsspørgsmålet ville komplicere diskussionen yderligere, og derfor har jeg i denne forbindelse valgt at sætte det uden for parentes med henblik på at få nogle almene træk til at stå tydeligere.

Der blev peget på stor divergens mellem forskellige synspunkter og indfaldsvinkler, men forhåbentlig kan det nu gøres tydeligt (hvis det ikke allerede er det), at de emner og spørgsmål de beskæftiger sig med, på en eller anden måde har fat i sider af den samme sag. Den nye "global polity", der er under udvikling, opstår således hverken alene ved, at nationale politisk-økonomiske systemer ensrettes og mister autonomi i forhold til blinde internationale kræfter, eller ved, at der stilles en international politisk overbygning ovenpå de gamle nationalstater og state-market relations. Det drejer sig ikke om udviklingen af en "world government" og har fortsat karakter af "governance without government". Men det er andet og mere end samarbejde mellem suveræne nationalstater, og det er mere end samarbejde mellem nationalstater med tilføjelse af "regimes as intervening variables" og tilføjelse af "two-level games" forstået som indenrigspolitikens gennemslag i udenrigspolitikken. Samtidig optræder nemlig også tendensen til konvergens mellem nationale systemer og omfunktionalisering af nationalstaterne. Det nye udvikles i en *dobbeltproces*, der både rummer forandringer på det nationale og det internationale niveau. Eksisterende nationale systemer omfunktionaliseres, i en proces der både rummer autonomitab, tab af funktioner og tilføjelse af nye funktioner, og det interne politisk spil ændres, jvf i øvrigt den ofte påpegede sammenhæng mellem internationalisering og øget refleksivitet: uanset om den nationale autonomi bevares spiller spørgsmålet: hvorledes gør man i andre lande? i stigende grad en rolle i de politiske processer. Samtidig er de internationale institutioner og processer af voksende betydning parallelt med at de i stigende grad åbnes for og gennemtrænges af indenrigspolitiske spørgsmål og processer. Vi har altså at gøre med en *gensidig gennemtrængning af det nationale og det internationale*.³⁸

Pointen er således for det første at de forskellige strømninger, der blev refereret ovenfor, har fat i forskellige sider af en sådan dobbeltproces, der omhandler

³⁸ Robertson skriver i *Globalization, op.cit.* at et centralt træk ved globaliseringsprocessen er at det universelle og det partikulære gennemtrænger hinanden. Indholdsmæssigt er hans pointe en anden end min og knytter sig til det kulturelle niveau. Men der er en vis lighed i tankegangen og jeg kan ikke sige mig fri for inspiration af hans formuleringer.

sammenfletning af nationale og internationale processer samtidig med at begge instanser forandres. For at give fænomenet et navn vil jeg i det følgende, inspireret af Luard kalde denne proces for dannelsen af en “global polity”, uden dermed at overtage hans opfattelse af, hvor fremskreden processen er. For det andet er det min pointe, at hvis iagttagelsen er rigtig, så er der tale om en dybgående samfundsmæssig forandringsproces af stor rækkevidde, som derfor bør gøres til genstand for teoretisk opmærksomhed. Endelig er pointen, at de forskellige præsenterede indfaldsvinkler naturligvis udgør værdifulde bidrag til forståelsen af denne proces, omend de ikke er uden mangler som påpeget, men at der formentlig også vil være noget at hente ved at rette opmærksomheden mod processen som helhed. Det er i det mindste værd at afprøve, om ikke noget frugtbart kan komme ud af en sådan bestræbelse.

Spørgsmålet er altså, hvad vi allerede ved om denne proces, og mindre ambitiøst hvilke teoretiske indfaldsvinkler og hypoteser vi har til forståelse af den. Mere specifikt er spørgsmålet hvorledes vi kan rette opmærksomheden mere direkte mod processen i sin helhed, frem for mod enkelte aspekter af den. Hvilke teoretiske redskaber har vi til at få hold på den, hvorledes identificerer vi dens essentielle karakteristika og drivkræfter nærmere, hvorledes får vi svar på spørgsmål som for eksempel om den rummer både reversible og irreversible komponenter, er der tale om en dyb samfundsmæssig forandringsproces og hvad er i så fald dens drivkræfter, hvilke iboende konflikter og begrænsninger rummer processen?

Jeg vil her begrænse mig til kort at diskutere nogle mulige indfaldsvinkler og startsteder for denne diskussion. Jeg prætenderer på ingen måde at udtømme mulighederne, men blot at pege nogle for mig iøjnefaldende veje man kan gå.

En mulighed er at betragte “the global polity” ved hjælp af begreber og synsvinkler, som er udviklet med henblik på nationale systemer. Det er implicit det Whitley gør, når han siger at der endnu ikke er dannet et internationalt eller globalt business system eller de institutionelle rammer for et sådant. Mere specifikt med henblik på de politiske aspekter kan øvelsen gå ud på, at man overtager den gamle strukturfunktionsanalytiske tilgang til politiske systemer³⁹ og undersøger hvorledes funktioner som interesseartikulation, interesseaggregering, regelskabelse, regelanvendelse og implementering samt regelhåndhævelse finder sted i “the global polity”.⁴⁰ Det vil give nogle tværgående analytiske synsvinkler, hvor man uafhængigt af institutionelle former som regimedannelse og konvergens kan følge politiske processer fra interessedannelse over forskellige former for beslutningsprocesser til policy-outcomes og påvirkning af den samfundsmæssige virkelighed. Det svære vil naturligvis være at der ikke på forhånd kan identificeres ét center for autoritative beslutninger, men gevinsten skulle gerne være, at man på denne måde kan få hold på den faktiske autoritative allokeringsproces på tværs af opdelingen i en national og en international sfære.

En anden mulighed er at tage udgangspunkt i funktionel statsteori, hvor statens virkemåde betragtes som afledt af funktionelle behov der udspringer af økonomisk strukturelle udviklinger- i øvrigt en klar parallel til teorien om markedsfejl. Typiske

³⁹ Jvf Erik Rasmussen, *Komparativ Politik I*, København: Gyldendal 1968, p 95 ff.

⁴⁰ En sådan fremgangsmåde findes i øvrigt implicit og ikke fuldt gennemarbejdet hos Luard.

statsfunktioner er tilvejebringelse af almene ydre og retlige betingelser for kapitalistisk produktion, almene materielle betingelser, sikring af arbejdskraftens reproduktion m.fl. Tesen skulle så være, at med den voksende internationalisering af økonomien vil der ske en tilsvarende internationalisering af statsfunktionerne, men således at denne internationalisering både kan tage form af konvergens, regimedannelse, udvikling af global governance m.m, eller som OECD siger det: dannelse af et komplekst multilayered regulatory system. Vi vil få et bedre billede af "the global polity", hvis vi ved hjælp af typologiseringen af de forskellige statsfunktioner får rettet opmærksomheden mod policy-outcomes i stedet for mod institutionelle former. Man vil for eksempel kunne formulere den nærliggende tese, at den politiske internationalisering vil være mest fremskreden på områder der vedrører de almene ydre og materielle betingelser for kapitalistisk produktion i international skala, uanset om den politiske form hedder konvergens, regimedannelse eller noget tredje.⁴¹ Dette understreger for så vidt den pointe, der blev peget på i forbindelse med teorigennemgangen, at der er brug for mere systematisk udarbejdede typologier for politikområder og undersøgelse af regimedannelsen inden for dem.⁴² Mulige indfaldsvinkler hertil kunne være den allerede nævnte funktionelle statsteori samt den af Lowi udarbejdede skelnen mellem regulative, distributive og redistributive politikområder.⁴³

I øvrigt vil en sådan funktionel tilgang gå godt i tråd med den klassiske "funktionalistiske integrationsteori" og dens "neo-funktionalistiske" efterfølgere,⁴⁴ og den vil måske kunne tjene til at udvikle og præcisere dem, netop ved en mere systematisk skelnen mellem policy-områder og statsfunktioner.

En tredje variant kunne være mere eksplicit udviklingsorienteret i henseende til de politiske aspekter. Et klassisk moderniseringsteoretisk perspektiv på politisk udvikling identificerede således 4 hovedfaser i en nationalstats udvikling: state-building, dvs dannelse af centraliseret magtapparat, nation-building, dvs dannelse af national identitet og etablering af statens legitimitet, participation, dvs dannelse af mekanismer til folkelig deltagelse i beslutningsprocesserne, og distribution forstået som etablering af fordelings- og omfordelingsmekanismer ad politisk vej. Det er vel indlysende, at en sådan fasemodel ikke kan overføres direkte på den sammensatte nationale/internationale system, der er under udvikling, men perspektivet vil kunne highlighte nogle væsentlige skævheder i den måde, udviklingen foregår på. F.eks. kunne det være en pointe at state-building er mere fremskreden end nationbuilding, mens participation og distribution er langt svagere udviklet i den globale politik. Men i tilgift kunne man også formulere den tese, at den globale system vil bevæge sig fremad på alle fire dimensioner, således at processen anskues som en bevægelse hen imod "world government", og nationale politiske systemers almene karakteristika bruges som den standard, hvormed den faktiske udvikling måles.

⁴¹ Jvf Cerny 1995 og Zacher & Sutton op.cit.

⁴² Jvf i øvrigt Cerny 1995, hvis typologi af politikområder dog lader noget tilbage at ønske.

⁴³ Lowi, Theodor J. *The End of Liberalism. The Second Republic of the United States* Second Edition, New York: W.W. Norton & Co. 1979 (1969).

⁴⁴ For en oversigt se Morten Kelstrup "European Integration and Political Theory" i Kelstrup (ed) *European Integration and Denmark's Participation*, Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press 1992.

Disse tre mulige indfaldsvinkler har til fælles at de tager udgangspunkt i teoretiske modeller for nationale systemer. Det betyder naturligvis, at man i alle tre tilfælde risikerer at lægge en funktionel eller teleologisk automatik ind i forståelsen af fænomenerne, så man ender med et billede af en forud determineret politisk globaliseringsproces, der peger frem mod en verdensregering, eller en proces, der med funktionel nødvendighed udspringer af økonomiens internationalisering. Man *behøver* ikke at blive offer for denne fare, da de nævnte synsvinkler og begreber kan bruges som tværgående analytiske kategorier og hypoteseformulerende redskaber, der via empiriske analyser gør det muligt at komme nærmere en forståelse af processen i sin helhed. Synsvinklerne kan altså helt klart have heuristisk værdi.

Men trods dette vil disse og lignende indfaldsvinkler let kunne nedtone processens konfliktuelle karakter. Såvel det nationale som det internationale felt er jo gennemskåret af interessekonflikter, og det vil være problematisk at opfatte udviklingen af en "global polity" som en overvejende harmonisk affære. Selv hvis man ser på tekniske eller økonomiske områder, hvor det funktionelle behov for konvergens og/eller regimedannelse kan betragtes som stort, må man eksempelvis betænke Witleys pointering af at den internationale økonomi kan opfattes som en konkurrencekamp mellem nationale business-systemer og den historiske og institutionelle kontekst, hvori de er forankret. Det betyder jo, at såvel konvergens som regimedannelse vanskeligt kan være neutral i sine effekter for de respektive nationale systemer, hvorfor et ikke ubetydeligt konfliktuelt islæt må forventes.

Imidlertid findes et sådant mere konfliktuelt billede også i nogle indfaldsvinkler til national politisk udvikling, f.eks. i Barrington Moores komparative analyse af forskellige veje til demokratiske styreformer⁴⁵ eller i analyser af den politiske kultur som resultatet af en på en gang kumulativ (men ikke irreversibel) konsensuskabende men konflikt-drevet og konfliktmedierende udviklingsproces.⁴⁶ I et sådant perspektiv er både den politiske kultur, og de institutioner hvori den udmøntes på en gang genstand for konflikt og kamp og samtidig udtryk for institutionalisering af konsensus og historiske kompromisser mellem forskellige sociale kræfter. Af særlig interesse er måske pointeringen af, at der i en konflikt-drevet udviklingsproces, på baggrund af de fælles konflikterfaringer, efterhånden kan dannes et underliggende konsensuslag om hvorledes konflikter hensigtsmæssigt udkæmpes. Et nærliggende eksempel på et sådant historisk dannet, erfaringsbaseret konsensuslag i den politiske kultur kunne være den i Vesteuropa udbredte og efter alt at dømme rodfæstede holdning at krig er et u hensigtsmæssigt og uønsket middel til løsning af interstatslige konflikter i Europa.

I dette perspektiv skal udviklingen af "the global polity", forstået som en dobbeltproces hvor det nationale og internationale gennemtrænger og modificerer hinanden, betragtes som en konfliktuel udviklingsproces, hvis udfald ikke er givet på forhånd. Hvis dette perspektiv skal forfølges videre fører det frem til, at interesser og magtrelationer skal introduceres som tværgående analytiske synsvinkler. Det springende punkt i den forbindelse forekommer at være, at vi på den ene side har en veletableret tradition for at analysere intrasocietale interessekonstellationer og magtforhold, hvor forskellige interessegrupper og -organisationers indbryders relationer og styrkeforhold og

⁴⁵ Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, 1966.

⁴⁶ Jvf Henrik Kaare Nielsen, *Demokrati i Bevægelse*, Århus: Århus Universitetsforlag 1991.

påvirkning af det politiske system behandles. Og på den anden side har vi på det internationale felt en ligeså etableret tradition, hvor magt og interesser tilskrives stater og nationer, så magtforhold kommer til udtryk i staternes mulighed for at forfølge deres nationale interesser. Der er ganske vist også i litteraturen en teoretisk erkendelse af betydningen af transnationale interesser og deres organisering, hvad enten der tales om transnationale erhvervsorganisationer eller NGO'er som Greenpeace. Dette er rigtigt og vigtigt skridt på vejen, men det forekommer fortsat at være utilstrækkeligt. At der fortsat hersker uklarhed fremgår f.eks. af den kendsgerning, at der idag både skrives analyser, der à la Whitley behandler international økonomisk konkurrence som en kamp mellem nationale businesssystemer, og analyser der anskuer den internationale politiske økonomi som et spil mellem transnationale erhvervsinteresser og nationale regeringer. Der er således brug for såvel yderligere teoretisk afklaring som for empiriske analyser.

Også i denne forbindelse vil det formentlig være uomgængeligt at skelne mellem forskellige policy-områder. For eksempel er interessedannelsen omkring de internationale nedrustningsaftaler direkte afledt af spillet mellem staterne som stater, mens et felt som GATT/WTO må analyseres ud fra et langt mere komplekst samspil mellem interesser, der er nationalt men samfundsmæssigt funderede (f.eks. de franske landbrugsinteresser), transnationale ikke-statslige interesser (f.eks. trilateral organisering af transnationale selskaber) og interesser der udspringer direkte af det mellemstatslige niveau (f.eks. en europæisk interesse i at styrke EU som aktør i forhold til USA). Som en tredje variant kan nævnes miljøområdet, hvor der jo ofte og i stigende grad argumenteres ud fra globale fælles-menneskelige interesser, men hvor også nationale og transnationale erhvervsinteresser og interesser der er dannet i det mellemstatslige spil, gør sig gældende.

Tilsvarende overvejelser kan gøres gældende med hensyn til begreber som magt og hegemoni. Ud over de vanskeligheder, der altid er forbundet med sådanne "essentially contested concepts", støder der her komplikationer til der skyldes sammenfletning af national og international politik, som allerede antydtes. Eksempelvis anvendes termen hegemoni både med henblik på sociale magtrelationer internt i samfundene, med henblik på transnationale relationer og med henblik på relationer mellem samfund eller mellem stater. Der udestår såvel et teoretisk arbejde med at udrede relationerne mellem disse begreber for magt og indflydelsesforhold, og i at foretage empiriske analyser, der belyser magt- og hegemoniforholdene i "the global polity" med udgangspunkt i sådanne mere gennemtænkte teoretiske redskaber.

Såvel magt- som interessesynsvinklen er ikke blevet introduceret her som mål i sig selv, men derimod som tværgående analytiske synsvinkler, der kan hjælpe til at få bedre greb om den udviklingsproces, der her er kaldt dannelsen af en "global policy". Pointen i dette skulle være, at de konkrete former, som "the global polity" antager i processen, hvad enten det er konvergens eller ikke-konvergens, regimedannelse i forskellige former, eller reproduktion af anarkiske mellemstatslige spil, på en og samme gang er arena for, genstand for og resultat af kampen mellem nationale, transnationale og andre interesser, på en måde der afspejler deres indbyrdes styrkeforhold og magtrelationer, og samtidig udgør institutionaliseringer af disse styrkeforhold, men som også kan rumme en institutionalisering af konfliktmedieringsmekanismer, på grundlag af et historisk dannet, konflikterfaringsbaseret konsensuslag, der ligeledes er i fortsat og ikke nødvendigvis irreversibel udvikling.

Den foreløbige konklusion er, at det hermed beskrevne perspektiv udgør en hensigtsmæssig teoretisk ramme - omend kun i skitseform - for den nærmere udforskning af fænomenet. Ambitionen i disse formuleringer er at begrebsliggøre udviklingen af the global polity i et globalt helhedsperspektiv. Sådanne globale helhedsperspektiver er ikke ukendte inden for forskningen i international politisk økonomi, hvad navne som Chase-Dunn, Cox, Gilpin, Sklair og Wallerstein kan illustrere.⁴⁷ Men det fænomen, der her er benævnt the global polity og som er udgangspunkt for overvejelserne, er kun i ringe grad behandlet af disse forfattere⁴⁸, og det kan diskuteres i hvilken grad fænomenet overhovedet kan indfanges og behandles indenfor deres begrebsverdener. Tag for eksempel Wallerstein, der formentlig er den mest kendte af de nævnte "globalister". I hans teoretiske model af "the world system" er de to centrale karakteristika eksistensen af én kapitalistisk verdensøkonomi og flere nationalstater. Denne tilgang er klart utilstrækkelig når det drejer sig om at indfange ændringer i de økonomiske internationaliseringsmønstre og forskellige former for politisk internationalisering.

Hvad der her er skitseret er naturligvis kun en helt overordnet forståelsesramme, der kan være velegnet til at sætte fokus på processen som helhed. Den rummer adskillige uløste teoretiske problemer og er i sagens natur formuleret på et højt abstraktionsniveau. Skal man videre med afklaring af de teoretiske problemer og omsætte forståelsen i empiriske analyser, vil det være hensigtsmæssigt med nogle mere konkrete indfaldsvinkler. Jeg plæderer altså for en slags dobbelt forskningsstrategi, hvori både partielle analyser og et globalt helhedsperspektiv fastholdes som nødvendige komponenter.

Der er allerede peget på nogle relevante partielle analyser i det foregående. Studier af nærmere afgrænsede policy-felter er en af dem, en anden er undersøgelser af regimedannelsen som aggregeret fænomen. Som en tredje mulighed kan man pege på mere institutionelt orienterede indfaldsvinkler. Et eksempel kunne være EU samarbejdet, der som nævnt kan betragtes som en særlig højtudviklet og intensiv form for politisk og økonomisk internationalisering. EUs institutionelle form er unik og vil næppe blive replikeret andre steder og de historiske omstændigheder, hvori projektet fødtes var ligeledes unikke. Men det udelukker ikke, at analyser af hvorledes EU gennemtrænges og formes af transnational interessegruppe-politik, nationale interesser og institutionaliserede fællesskabsinteresser, kan resultere i indsigter, der har relevans for forståelsen af den mere almene tendens til dannelse af en "global polity". En anden institution der må påkalde sig interesse, er WTO. GATT/WTO aftalekomplekset er i dag blandt de mest betydningsfulde reguleringer af internationale økonomiske aktiviteter, og samtidig indebærer dannelsen af WTO, at der er skabt et potentielt autoritativt permanent politisk forum for håndtering af mellemstatslige økonomiske anliggender. Dette rejser væsentlige spørgsmål om, hvilke emner, der tages på WTOs dagsorden, hvorledes de nationale og regionale beslutningsprocesser vedrørende WTO-

⁴⁷ Christopher Chase-Dunn, *Global Formation. Structures of the World-Economy*, Oxford: Basil Blackwell 1989, Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press 1987; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press 1987; Leslie Sklair, *Sociology of the Global System*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1991; Immanuel Wallerstein, *The Modern World System I-II*, New York: Academic Press 1974, 1980.

⁴⁸ Denne kritik gælder i øvrigt også mit eget bidrag til udvikling af et globalt helhedsperspektiv i Ougaard 1990.

spørgsmål udvikles og hvorledes mellemstatslige magt og hegemonirelationer betinger WTOs virkemåde. Besvarelsen af sådanne spørgsmål må også forventes at kunne bidrage væsentligt til forståelsen af “the global polity”.

4. Konklusioner

I kort form kan resultaterne af den ovenstående diskussion sammenfattes i følgende punkter:

- 1) Den internationale politiske økonomi er præget af en dybgående dobbeltproces, der handler om en gensidig gennemtrængning af det nationale og det internationale og en sammenfletning af nationale og internationale processer, samtidig med at begge forandres. Konvergens, regimedannelse mm er sider af dette fænomen, som jeg valgte at betegne som dannelse af en “global polity”.
- 2) Til den nærmere udforskning af denne proces er der behov for en teoretisk ramme, der kan anlægge et helhedsperspektiv på den. En sådan kan hensigtsmæssigt udformes ved en kombination af funktionelle betragtninger og et konfliktuelt politisk udviklingsperspektiv. I et sådant perspektiv vil “the global polity’s” forskellige former ses som arena for, genstand for og resultat af kampen mellem nationale, transnationale og andre interesser, på en måde der afspejler deres indbyrdes styrkeforhold og magtrelationer, og samtidig udgør institutionaliseringer af disse styrkeforhold, men som også kan rumme en institutionalisering af konfliktmedieringsmekanismer, på grundlag af et historisk dannet, konflikterfaringsbaseret konsensuslag, der ligeledes er i fortsat og ikke nødvendigvis irreversibel udvikling.
- 3) Denne forståelse er imidlertid meget alment formuleret og rummer fortsat uløste teoretiske problemer. Væsentlige udeståender knytter sig således til yderligere afklaring af interesse- og magtbegreberne i forhold til skellet mellem det nationale, det internationale og interstatslige og det transnationale, ligesom udviklingen af en hensigtsmæssig typologi for policy-områder og statsfunktioner ser ud til at være en vigtig opgave.
- 4) For en dybere forståelse af processen er det utilstrækkeligt at blive stående ved en sådan almen ramme, den være sig nok så nødvendig. Det er også nødvendigt med mere specifikke studier, der empirisk går i dybden med udvalgte sider af problemstillingen. Dette kan gøres på mange måder, og jeg gjorde ingen forsøg på at levere en udtømmende beskrivelse af mulighederne - hvilket formentlig også ville være umuligt. Jeg pegede dog på et par efter min mening oplagte eksempler. Dels at analyser af den europæiske integrationsproces, uanset dennes unikke karakteristika, også må kunne give resultater af mere almen relevans for den globale politiske økonomi. Og dels at GATT/WTO ser ud til at blive et forum, hvor mange af de relevante spørgsmål i stigende grad udkrystalliseres, hvorfor denne organisation i høj grad må påkalde sig opmærksomhed.

Litteratur

- Albert, Michel 1993. *Capitalism against Capitalism*. London: Whurr Publishers
- Bailey, Harte & Sugden 1994. *Transnationals and Governments. Recent Policies in Japan, France, Germany, The United States and France*. London: Routledge.
- Bennett, Colin, 1991. "Review Article: What is Policy Convergence and what Causes it?" i *British Journal of Political Science* 21 (1991) pp 215-233.
- Berger, Suzanne & Ronald Dore (eds) 1996. *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Bislev, Sven 1996. *Projektbeskrivelse: Globalisering og europæiske velfærdsstater*. Frederiksberg: IKL
- Brecher, Brown Childs & Cutler (eds) 1993. *Global Visions: Beyond the New World Order*. Boston: South End Press.
- Brown, Seyom 1996 (1992). *International Relations in a Changing Global System. Toward a Theory of the World Polity*, Second Edition. Boulder: Westview Press.
- Cerny, Philip G. 1993. "American Decline and the emergence of embedded financial orthodoxy" i Cerny (ed) 1993.
- Cerny, Philip G. (ed) 1993. *Finance and world Politics. Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*. Aldershot: Edward Elgar.
- Cerny, Philip G. 1995. "Globalization and the Changing Logic of collective action" i *International Organization* 49, 4, Autumn 1995, pp 595-625.
- Chase-Dunn, Christopher 1989. *Global Formation. Structures of the World-Economy*, Oxford: Basil Blackwell.
- Coleman, William D. 1996. *Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change*, Basingstoke: Macmillan.
- Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighborhood*. New York: Oxford University Press. Findes også på dansk: *Det globale nabolag*, København: FN Forbundet 1995.
- Cooper, Richard N. 1968. *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, New York: McGraw-Hill.
- Cox, Robert W. 1987. *Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press.
- Dicken, Peter. 1992. *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity. 2nd edition*. London: Paul Chapman.
- Dunning, John 1993 A. *Globalization: The Challenge for National Economic Regimes. Dublin*: The Economic and Social Research Institute.
- Dunning, John H. 1993 B. *The Globalization of Business. The Challenge of the 1990s*. London & New York: Routledge.
- Evans, Peter B., Harold K. Jacobsen & Robert D. Putnam (eds) 1993. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Fawcett, Louise and Andrew Hurrell (eds) 1995. *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Gill, Stephen 1994. "Knowledge, Politics and Neo-Liberal Political Economy" i Stubbs, Richard & Geoffrey Underhill (eds) 1994, *Political Economy and the Changing Global Order*, Houndmills: Macmillan.
- Gilpin, Robert 1987. *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.

- Gummett, Philip (ed) 1996. *Globalization and Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar
- Hart, Jeffrey A. 1992. *Rival Capitalists: International Competitiveness in the United States, Japan, and Western Europe*, Ithaca & London: Cornell University Press.
- Held, David 1991. "Democracy, the Nation State and the Global System" i David Held (ed) *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press,
- Hirst & Thompson 1996. *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press.
- Howells & Wood 1993. *The Globalization of Production and Technology*. London & New York: Belhaven Press.
- Jacobson, Harold K. 1984. *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*. New York: Knopf.
- Jacobs, Scott H. 1994. "Regulatory co-operation for an interdependent world: issues for government", Chapter 1 i OECD, *Regulatory co-operation for an interdependent world*. OECD Public Management Studies.
- Kenen, Peter B (ed) 1994. *Managing the World Economy. Fifty Years After Bretton Woods*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Morten Kelstrup 1992. "European Integration and Political Theory" i Kelstrup (ed) *European Integration and Denmark's Participation*, Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.
- Keohane, Robert O. 1993. "The Analysis of International Regimes. Towards a European-American Research Programme" i Rittberger (ed).
- Keohane, Robert O. 1995. "Hobbes's Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society" i Holm & Sørensen (eds) *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder: Westview Press.
- Keohane & Milner (eds) 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Keohane og Nye 1977. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. 1983. "Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables" i Krasner (ed), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Lowi, Theodor J. 1979 (1969). *The End of Liberalism. The Second Republic of the United States* Second Edition, New York: W.W. Norton & Co.
- Luard, Evan 1990. *The Globalization of Politics. The Changed Focus of Political Action in the Modern World*, Houndmills: Macmillan.
- McMichael, Philip 1995. "The New Colonialism: Global Regulation and Restructuring of the Interstate System" i Smith & Nöröcz (eds), *A New World Order? Global Transformations in the Late Twentieth Century*, Westport: Praeger.
- Moore, Barrington 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, 1966.
- Nielsen, Henrik Kaare 1991. *Demokrati i Bevægelse*, Århus: Århus Universitetsforlag.
- Nunnenkamp, Gundlach & Agarwal 1994. *Globalization of Production and Markets*. Tübingen: Mohr (Kieler Studien no 262). (Især kap VII)
- OECD 1992. *Globalisation of industrial activities. Four Case Studies: Auto Parts, Chemicals, Construction and Semiconductors*, Paris.
- OECD 1994. *Regulatory co-operation for an interdependent world*. OECD Public Management Studies.

- Ougaard, Morten 1990. *Magt og interesser i den globale samfundsformation*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ougaard 1992, "The U.S. State in the New Global Context", *Cooperation and Conflict* 27 (2), juni 1992, genoptrykt i Owoeeye (ed), *Understanding the New World Order*, Ibadan: College Press 1993
- Ougaard, Morten 1995. *Notat om komparativ samfundsanalyse: Fagblokkens indhold og videnskabelige forankring*, IKL, HHK, november 1995.
- Panitch, Leo 1994 "Globalization and the State" i *Socialist Register 1994*, pp 60-93.
- Poulantzas, Nicos 1974. "Internationalisering af de kapitalistiske produktionsforhold og nationalstaten" i *Oktober* nr 1/2, årg 1.
- Rasmussen, Erik 1968. *Komparativ Politik I*, København: Gyldendal.
- Robertson, Roland 1992. *Globalization. Social Theory and Global Culture*. London: Sage.
- Sklair, Leslie 1991. *Sociology of the Global System*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Stopford & Strange 1991. *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rittberger, Volker (ed) 1993. *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Thurow, Lester 1993. *Head to Head: The Coming Economic Battle Between Japan, Europe And America*, London: Nicholas Brealey.
- Wallerstein, Immanuel 1974, 1980. *The Modern World System I-II*, New York: Academic Press.
- Washington, Sally 1996. "Globalisation and Governance" i *OECD Observer* No 199, April 1996.
- Waters, Malcolm 1995. *Globalization*. London & New York: Routledge.
- Whitley, Richard 1992. *Business Systems in East Asia. Firms, Markets and Societies*. London: Sage.
- Zacher & Sutton 1996. *Governing Global Networks. International Regimes for Transportation and Communications*. Cambridge: Cambridge University Press.